

УДК 342.565
DOI <https://doi.org/10.15421/392158>

Джафарова М. В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
факультету № 1
Харківського національного університету внутрішніх справ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ У СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ ОРГАНІВ ТА ОСІБ, ЯКИМ ЗАКОНОМ НАДАНО ПРАВО ЗВЕРТАТИСЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В ІНТЕРЕСАХ ІНШИХ ОСІБ

LEGAL REGULATION OF PARTICIPATION IN THE COURT PROCEDURE OF BODIES AND PERSONS GRANTED BY LAW TO APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE INTERESTS OF OTHERS BODIES

Стаття присвячена дослідженню участі в судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб.

Здійснено комплексний аналіз теоретико-правових засад діяльності прокурора та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як суб'єктів адміністративного процесу, окреслено зміст та особливості їх участі під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Серед суб'єктів адміністративного процесу виділено та окреслено місце прокурора та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що обумовлено характером виконання ними важливої функції – захисту прав та свобод людини та громадянина в адміністративному судочинстві, що реалізується шляхом здійснення правозаступницької функції. З'ясовано сутність адміністративно-процесуального статусу прокурора й Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як суб'єктів судового процесу та окреслено нормативно-правове регулювання їхньої діяльності в адміністративному судочинстві України.

Розглянуто еволюцію правового статусу прокурора з урахуванням реформування системи судочинства в Україні, системи прокуратури та розвитку судової практики щодо досліджуваних питань. Зроблено висновки та пропозиції щодо вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному процесі з метою забезпечення ефективного захисту прав в адміністративному судочинстві. З'ясовано, що прокурор завжди є представником публічної влади, що й зумовлює його правову природу та процесуальний статус, при реалізації інших функцій використовує надані йому законом владні повноваження.

Окреслено правові аспекти участі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в адміністративному процесі. Зокрема, проаналізовано його правовий статус відповідно до національного законодавства, виокремлено його необхідну участь, загальні та спеціальні повноваження.

Ключові слова: *права людини, прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правовий статус, повноваження, адміністративне законодавство.*

The article is devoted to the research in the court procedure of bodies and persons granted by law to appeal to the administrative court in the interests of others bodies.

The paper provides a comprehensive review of the theoretical and legal foundations of the Prosecutor and Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights as a subjects of the administrative process, outlines the content and features of the Prosecutor and Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights during the consideration and resolution of public disputes in administrative court.

Among the subjects of the administrative process, the place of the Prosecutor and Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights are highlighted and outlined, due to the nature of his important function – protection of human and civil rights and freedoms in the administrative process, which is realized through the implementation of the advocacy functions. The essence of the administrative-legal status of the Prosecutor and Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights as a subjects of the administrative process are clarified and the normative-legal regulation of their activity in the administrative process are outlined.

It is highlighted the evolution of legal status of prosecutor under conditions of reforming of judicial system in Ukraine, of public prosecution and development of judicial practice on researched issues. The necessary conclusions and

proposals on improving of legal status of Prosecutor in administrative procedure are elaborated and aimed on more efficient protection of person's rights in administrative judicature. The difference between the representation of a procedural representative and a prosecutor in administrative proceedings is analyzed and it is found that the prosecutor is always a representative of public authority, which determines its legal nature and procedural status.

This study highlights the legal aspects of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights participation in administrative proceedings. In particular, the legal status of the in accordance with national legislation was analyzed, his necessary participation and general, special powers were singled out.

Key words: *human rights, Prosecutor, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, legal status, powers, administrative legislation.*

Постановка проблеми. На сьогодні нормотворцем приділено значну увагу на законодавчому рівні одному з таких інститутів адміністративного процесуального права, як інститут захисту прав, свобод та інтересів інших осіб. Даний правовий інститут сприяє виконанню вимог закону про справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд публічно-правових спорів. Адже у Гл. 4 § 1 ст. ст. 53, 54 Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України визначено правові підстави участі в судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, державних органів, органів місцевого самоврядування, прокурора, фізичних та юридичних осіб, Національного агентства з питань запобігання корупції), а також вичерпно окреслено перелік їхніх процесуальних повноважень в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що різноманітні аспекти функціонування адміністративної юстиції доволі активно розглядаються багатьма вченими, що викликано потребою детального висвітлення питання становлення вищезазначеного правового інституту [1, с. 1]. Як приклад, у наукових працях О.В. Агеєва, О.В. Анпілогова, В.М. Бевзенка, О.М. Величка, А.Е. Ганєва, В.Г. Заяця, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, О.В. Музи, Т.О. Коломоєць, О.П. Рябченко, І.В. Топора окрема увага приділялася вивченню питань щодо визначення змісту та особливостей реалізації представницької функції в адміністративному судочинстві органів та осіб, яким законом надано право звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб. Як правильно з цього приводу зазначає В.Р. Боровський, «загалом у розгляді суб'єктів адміністративного процесу проблема їхнього визначення є досить досліджуваною та обгово-

рюваною. Однак в адміністративному процесі кожний із його учасників займає відповідне відведене лише йому місце, а тому подальше поглиблене дослідження таких суб'єктів необхідне для удосконалення їхнього процесуального статусу у процесі розгляду та вирішення публічно-правових спорів» [2, с. 1].

Мета і завдання статті. У статті ставимо за мету визначити місце і роль органів та осіб, яким законом надано право звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб, серед інших учасників судового процесу, а також з'ясувати коло процесуальних повноважень, спираючись на нормативно-правове регулювання їх участі в судовому процесі.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 2 ст. 42 КАС України у справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб [3]. Ч. 1 ст. 53 КАС України чітко роз'яснює, що у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому названі особи та органи зобов'язані надати суду документи та докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб. Невиконання цієї вимоги тягне за собою залишення позовної заяви без руху або її повернення.

Одразу варто схвально поставитись до того, що законодавець (на відміну від попередньої редакції КАС України, яка діяла до 2017 року) виключив нормативне положення наступного змісту: «органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, можуть діяти як законні представники». По-перше, підстави участі названих

органів і осіб та їх повноваження в судовому процесі розглядаються за межами норм, що складають інститут адміністративного процесуального представництва (ст. ст. 53, 54 Гл. 4 «Учасники судового процесу»); по-друге, законодавець передбачив положення, за яким названі органи та особи можуть брати участь в адміністративній справі через представника (ч. 1 ст. 55 КАС України); по-третє, нормативні приписи, що містяться у ст. 53 КАС України, віддзеркалюють загальні положення одного з інститутів адміністративного процесуального права – інституту захисту прав, свобод та інтересів інших осіб, призначенням якого є надання допомоги, сприяння в судовому захисті кожній особі, яка внаслідок поважних причин (стану здоров'я, похилого віку, матеріального стану) не може самостійно захистити свої права.

З метою визначення процесуальних повноважень названих органів та осіб розглянемо окремі нормативні положення, якими визначений їхній правовий статус. У цьому аспекті зазначимо, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, з огляду на те, що останнім здійснюється парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст. ст. 55, 101 Конституції України) [4]. Як бачимо, чинні норми як матеріального, так і процесуального права закріплюють відповідні правові підстави участі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у судовому процесі. При цьому вважається, що діяльність омбудсмена доповнює засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не скасовуючи і не підмінюючи їх. Цей правовий інститут виступає додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини в Україні щодо інших правозахисних механізмів, заповнюючи прогалини і компенсуючи недоліки судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами [5, с. 13].

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97 Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздат-

ність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень [6]. Такі ж самі законодавчі приписи продубльовані в адміністративно-процесуальному законодавстві, а саме у ч. 2 ст. 53 КАС України.

Що стосується участі прокурора в адміністративному судочинстві, то його цільова спрямованість в адміністративній справі пов'язується, передусім, з окремими випадками захисту прав та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів відповідно до покладених на нього функціональних обов'язків. В.Р. Боровський, наприклад, вважає, що прокурор виступає як окремий самостійний суб'єкт владних повноважень, але водночас його процесуальна самостійність тісно пов'язана з інтересами держави чи певного державного органу, на боці якого він здійснює процесуальну діяльність, що обумовлено їхніми інтересами та обсягом порушених прав. Процесуальна самостійність прокурора також окреслена і процесуальним законодавством та наданими йому повноваженнями, вихід за які заборонений [2, с. 9]. Дійсно, участь прокурора у будь-якому виді судового процесу передбачена ст. 131–1 Конституції України та ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VIII, зокрема: «представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом» [8]. У визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 53 КАС України).

Крім того, прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Однак, не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

У ч. 5 ст. 53 КАС України передбачено, що в разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Вищенаведене переконує в тому, що представництво прокурором інтересів фізичних і юридичних осіб, а також держави у суді ґрунтується безпосередньо на нормах Конституції України, інших законодавчих та нормативно-правових актах України, тоді як законне та договірне представництво здійснюється на підставі належно виданих довіреностей або фактах родинних зв'язків. Участь прокурора в адміністративній справі обумовлюється, передусім, тим фактом, що він намагається реалізувати суб'єктивний інтерес саме тієї особи, яку він представляє, а не власну правову потребу. Саме

тому у судовому процесі прокурор виступає від свого імені, а не від імені особи, яку представляє. Адже прокурор розпочинає або вступає у процес з метою здійснення покладених на нього функціональних обов'язків щодо захисту прав та інтересів інших осіб, державних чи суспільних інтересів. Реалізація процесуальних прав та обов'язків прокурора полягає у виконанні ним функцій, які чітко визначені, в першу чергу, нормами матеріального права.

На сторінках наукової літератури також підкреслюється факт того, що представництво прокурором інтересів держави в суді має певні особливості, і головна з них – те, що воно ґрунтується безпосередньо на Конституції України, тоді як інші види представництва ґрунтуються на дорученні, адміністративному акті, законі. Попри схожість із представництвом за законом ця подібність не є абсолютною, оскільки Конституція – це закон, що має найвищу юридичну силу, і її не можна ставити на один рівень зі звичайним законом. Крім того, прокурорське представництво відрізняється й за іншими істотними ознаками: за своїм характером, за колами осіб, чий інтерес прокурор представляє, за сукупністю прав і формами їхньої реалізації [8, с. 180]. Сказане також стосується й Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, оскільки він також займає самостійне місце у судовому процесі, яке визначається завданнями та суттю закріпленого правового статусу – його зацікавленість має державно-правовий, соціальний або суспільний характер і впливає з обов'язків, визначених компетенцією або покладеними на нього функціональними повноваженнями, відповідно до закону.

У цілому аналіз змісту ст. 54 КАС України дає змогу констатувати, що обсяг процесуальних прав та обов'язків органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, дещо відрізняється від процесуальних повноважень інших учасників справи. Так, названі органи та особи мають процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої вони діють, за винятком права закінчувати справу примиренням, а відмова ними від позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, в інтересах якої подано позовну заяву, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення позову в попередньому обсязі (ч. ч. 1, 2 ст. 54 КАС України).

Законодавець також передбачив, що в разі відмови фізичної особи, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подано позовну заяву, підтримувати заявлені позовні вимоги, то суд залишає позовну заяву без розгляду (ч. 3 ст. 54 КАС України). У такому випадку суд виходить з того, що особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, самостійно вирішує питання про те, порушені її суб'єктивні права, свободи та інтереси чи ні, незалежно від того, що на їх захист було подано позовну заяву. Це також засвідчує прояв реалізації принципу диспозитивності в повному обсязі, відповідно до якого особа, зацікавлена у результатах розгляду справи, на власний розсуд вирішує, яким чином їй розпоряджатися наданими процесуальними правами.

З іншого боку, відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті (ч. 4 ст. 54 КАС України). Останнє застереження законодавця має сенс, оскільки такі дії можуть суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси.

Висновки. Таким чином, аналіз окремих законодавчих приписів, які містяться в КАС України, дає змогу впевнено стверджувати, що порядок участі та функції органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, характеризується власними особливостями, незважаючи на те, що мета їх участі у судовому процесі схожа з метою участі у справі законних представників: 1) можливість звернення цих органів і осіб до суду обумовлена держав-

но-правовим, суспільним або соціальним характером і впливає із функціональних обов'язків і наданої законом компетенції; можливість звернення до суду законних представників завжди має суб'єктивний характер (морально-етичний, родинний, спадковий); 2) лише у чітко передбачених законом випадках ці органи та особи мають право захищати права, свободи та інтереси кожної особи, яка потребує такого захисту (ч. ч. 1, 4 ст. 53 КАС України); при законному представництві завчасно відомо конкретну особу, на захист прав, свобод та інтересів якої буде діяти представник; 3) відмова від участі у справі цих органів і осіб, а також здійснення ними певних процесуальних дій не обмежують особу, на захист якої вони діють, у праві впливати на перебіг судового розгляду справи (наприклад, право на вирішення судом позову в попередньому обсязі, якщо було змінено позовні вимоги цими органами та особами (ч. 2 ст. 54 КАС України); участь у справі законних представників для певної категорії осіб (малолітніх, неповнолітніх фізичних осіб, недієздатних фізичних осіб) виступає єдиною реальною можливістю забезпечити захист своїх прав та законних інтересів у суді (ч. ч. 1, 2 ст. 56 КАС України); 4) органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, завжди діють від свого імені; натомість законні представники – від імені особи, інтереси якої вони представляють; 5) ці органи та особи не мають права закінчувати справу примиренням (ч. 1 ст. 54 КАС України); законні представники мають права реалізовувати всі процесуальні права та обов'язки, що мала би право вчиняти особа, яку представляють, якби вона брала участь у судовому процесі самостійно.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Величко О.М. Представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2019. 20 с.
2. Боровський В.Р. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Маріуполь : Донецький юридичний інститут МВС України, 2021. 22 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
5. Майданник О.О. Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. № 7 (118). 2010. С. 12–16.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. (редакція від 20.01.2018, підстава 2249-19). База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Таможня О. Представництво інтересів держави в адміністративному судочинстві: особливості та проблеми нормативно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 178–185.